

Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias de la Educación y de la Comunicación Social

Licenciatura en Periodismo

Tesis monográfica

Difusión de políticas públicas en villas

Estrategia comunicativa del Estado en las villas del sur de la Ciudad de Buenos Aires

Alumna: María Rosario Ochoa

Cátedra: Prof. Lic. Ana Laura García Luna

Asignatura: Tesis

Comisión: 4MLPE

Tutor: Lic. Maximiliano Bongiovanni



Buenos Aires, 22 de mayo de 2018

Ochoa.mariarosario@gmail.com

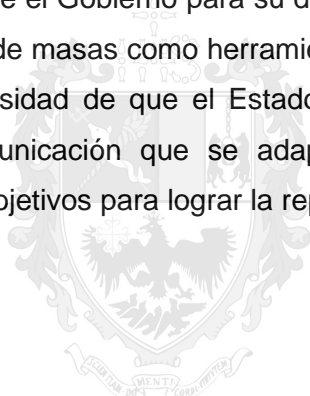
15-3685-2035

Difusión de políticas públicas en villas

Estrategia comunicativa del Estado en las villas del sur de la Ciudad de Buenos Aires

Abstract

La investigación tuvo como objetivo el análisis de la estrategia comunicacional que aplica el Estado para implementar una política pública en un territorio no urbanizado, en comparación con otro urbanizado. Se toma como referencia la política pública del Plan estratégico-operacional integrado de Prevención, control y vigilancia de enfermedades transmitidas por el mosquito *Aedes Aegypti* del Gobierno de la Ciudad y se parte del supuesto de que las estrategias comunicacionales de difusión, y los elementos que las conforman, son disímiles en cada territorio mencionado. A través de entrevistas con líderes en la implementación de la política pública, el estudio del contenido y canales de comunicación de los que se vale el Gobierno para su difusión, y mediante la utilización de teorías de la comunicación de masas como herramienta de análisis, quien investiga identifica que existe una necesidad de que el Estado difunda las políticas públicas mediante estrategias de comunicación que se adapten a las condiciones socio-estructurales de sus públicos objetivos para lograr la repercusión pretendida.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice

Introducción	p. 5
Capítulo 1: Desarrollo del marco de referencia	
1. Aproximación de la presencia del Estado en la ciudad informal	p. 11
2. Historia del dengue en la Ciudad de Buenos Aires	p. 12
Capítulo 2: Condición socio-estructural de la Ciudad de Buenos Aires	
1. Ciudad informal	p. 15
1.1. Comuna 8	p.17
1.2. Villa 20	p.19
2. Ciudad formal	p.20
Capítulo 3: Políticas públicas del Gobierno de la Ciudad	
1. El gobierno en las villas de la Ciudad de Buenos Aires	p. 22
2. Políticas de inclusión en el sur de la ciudad	p. 23
3. Estrategia de comunicación de políticas públicas aplicadas en las villas del sur de la ciudad	p. 24
4. Comunicación de políticas públicas en comparación al resto de la ciudad urbanizada	p. 25
Capítulo 4: Epidemia del dengue	
1. Mosquito Aedes Aegypti	p. 27
1.1. Ciclo de vida del mosquito	p. 27
1.2. Ciclo de vida del mosquito transmisor de enfermedades	p. 28
1.3. Ciclo de transmisión de la enfermedad	p. 28
1.4. Escenarios de riesgo a lo largo del año	p. 29
2. Contextualización sobre la presencia del dengue en la Ciudad de Buenos Aires	p.30
Capítulo 5: Política pública de prevención del dengue	

1. Plan estratégico de prevención del dengue del Gobierno de la Ciudad	p. 32
2. Plan de Prevención en acción	p. 34
2.1. Canales de comunicación y contenido	p. 34
2.2. Adaptación del Plan de Prevención	p. 42
2.3. Implementación en Villa 20	p. 48
2.4. Implementación en Recoleta	p. 57

Capítulo 6: Análisis

1. Medios de comunicación masivos	p. 61
2. Comunicación interpersonal	p. 72
3. Público objetivo	p. 78

Conclusiones	p. 90
--------------	-------

Referencias	p. 107
-------------	--------

Apéndice

1. Entrevistas	p. 109
2. Piezas de difusión	p. 133



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción:

Las diferencias socio-culturales y económicas que existen entre los habitantes de la ciudad y los de las villas, nos hace suponer que llevar adelante políticas públicas dentro de barrios no urbanizados, y la difusión de las mismas, conllevan procesos diferentes en comparación con el resto de la ciudad urbanizada.

Las villas de la ciudad se encuentran aisladas principalmente debido a la construcción arquitectónica. La ausencia de calles abiertas, conformación de manzanas uniformes y presencia de pasillos, hacen que estos barrios no estén integrados a lo que aquí llamaremos ciudad formal.

Así como para los ciudadanos es importante conocer qué hace el Estado en su ciudad de residencia, de igual importancia es para los vecinos de los asentamientos informales conocer qué hace el Estado en sus barrios y estar informados sobre las oportunidades que el mismo ofrece.

Muchas de las políticas públicas llevadas adelante por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) tan solo afectan a la ciudad formal y son puestas en práctica dentro de ella. Dadas las diferencias estructurales entre la ciudad informal y la formal, el Estado adoptó organismos abocados al trabajo dentro de los asentamientos dentro de sus ministerios. Esto se debe a que la ciudad informal está aislada en ciertos aspectos y merece una gestión paralela al de la ciudad formal.

Podría decirse que la ciudad formal y la informal son dos mundos diferentes sin punto de encuentro, pero ubicados dentro de una misma legislación. Las necesidades y condiciones de cada mundo son diferentes, y por esto merecen tratamientos desiguales en algunas de las esferas del Estado. Las políticas públicas llevadas adelante en cada ciudad muchas veces son diferentes y responden a distintas necesidades, lo mismo sucede con la comunicación.

Por otra parte, los habitantes de la ciudad formal en su mayoría están alfabetizados, tienen más fácil acceso a Internet y responden a las normas de convivencia sociales. Esto posibilita que la colocación de carteles en la calle informando novedades o la difusión de estas noticias en la red, sean posibles como así también, suficiente para

mantener a los ciudadanos informados. Además, al ser una comunicación dirigida a una gran masa no es posible o habitual, la comunicación cara a cara.

A diferencia, los habitantes de los asentamientos informales en muchas ocasiones no están alfabetizados, tienen poco acceso a la red de Internet y no responden en algunos casos a las normas sociales de convivencia, es decir, se practica el vandalismo. El Estado se ve obligado a diseñar una estructura comunicativa que se amolde a estas condiciones con la ventaja de que la población en dichos asentamientos es más reducida y la comunicación cara a cara se torna posible.

A pesar de que, tal como dijimos, ambas ciudades son dos mundos con distintas necesidades y dadas estas diferencias se les deben dar tratamientos diferentes, hay ciertas cuestiones que las afectan por igual. Considerando que un problema puede ser el mismo, pero las condiciones entre una ciudad y los barrios/villas en cuestión diferentes, cabe suponer que las campañas de las políticas públicas tienen que amoldarse a estas circunstancias.

Esta tesis tomará como referencia para analizar la estrategia de comunicación, la política pública del Plan estratégico-operacional integrado de Prevención, control y vigilancia de enfermedades transmitidas por el mosquito *Aedes Aegypti* del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, aplicada en 2016 y 2017. Estudiará cómo difundió la información concerniente en la ciudad informal, ubicada al sur, y tomará como comparación la difusión realizada en la ciudad formal. Esto es, en una ciudad no urbanizada y otra, urbanizada. El marco espacial será Villa 20 perteneciente a la comuna 8, y Recoleta perteneciente a la comuna 2.

De esta manera se pretende conocer si el Estado tuvo en cuenta las características y necesidades de cada público en cuestión para que la comunicación sea más eficiente y se asegure que llegue a todos los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

A lo largo de la investigación se hará referencia al plan como Plan de Prevención o Plan de Prevención del Dengue. Si bien el mosquito *Aedes Aegypti* es transmisor además del dengue, de zika y chikunguya, la enfermedad popularmente más conocida debido al número de casos en la Ciudad de Buenos Aires, es la del dengue.

Para analizar la estrategia comunicativa y la implementación de las líneas de acción del Gobierno, tanto en la ciudad informal como en la formal, se pretende profundizar en la

estrategia y procedimientos que constituyeron el Plan de Prevención desde una perspectiva comunicacional.

A nivel académico, tras un análisis sobre las estrategias comunicacionales del plan tanto en las villas como en la ciudad que se encuentra dentro de la Capital Federal de la Provincia de Buenos Aires, se podrán evaluar las diferencias socio-estructurales sujetas a la condición económica-social de cada sector.

Actualmente, si bien se conocen en líneas generales cómo se vive dentro de una villa y se está al tanto de las carencias que allí se viven, se desconoce cómo el Gobierno da a conocer sus políticas públicas dentro de ella. Cualquier ciudadano puede suponer la presencia del Estado dentro de estos asentamientos, pero no en profundidad cómo trabaja en los mismos. Por esta razón, el estudio estará abocado a analizar el plan dentro de la villa. La comparación será una herramienta para poner en evidencia diferencias estructurales de las sociedades a través del análisis sobre las distintas aplicaciones del Plan de Prevención.

Realizar este análisis es significativo porque implicará conocer en profundidad cómo viven los habitantes de asentamientos informales y las limitaciones con la que conviven. Son estas mismas limitaciones las que conducen a que un plan estatal deba acomodar la comunicación de una política pública acorde a sus condiciones. El Plan de Prevención del Dengue es tal solo un ejemplo, donde lo relevante no es el diseño del plan en sí mismo, sino las condiciones desiguales en las que vive un vecino de la ciudad informal en comparación con la formal y la necesidad implícita de que la aplicación de políticas públicas, sean acomodadas según su situación.

Algunos de los interrogantes que se busca investigar son:

¿De qué manera está el Gobierno presente en las villas del sur de la ciudad?

¿De qué manera el Gobierno les da un tratamiento distintivo a las villas del sur de la Ciudad en comparación con el resto del territorio?

¿Qué es y qué hace la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat?

¿Por qué la comunicación de una política pública debe acomodarse a la situación de los barrios de emergencia?

¿Cómo el Gobierno comunica sus políticas de acción dentro de las villas del sur de la Ciudad?

¿Por qué y cómo se presentó la epidemia en 2016 en la Ciudad de Buenos Aires?

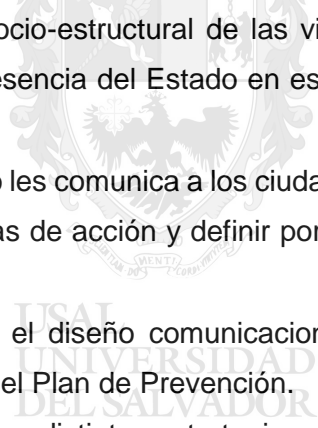
¿Cuál fue la acción interministerial que fue llevada a cabo para prevenir el dengue?

¿En qué consistió el plan llevado a cabo en la ciudad formal?

¿En qué consistió el plan llevado a cabo en la ciudad informal?

¿Cuáles son las diferencias entre uno y otro a la hora de aplicarlo?

Así mismo, el objetivo general de la investigación es comprender por qué los modelos comunicativos del Estado deberían ajustarse a las particularidades de dos territorios desiguales. Tratándose de un tejido urbanizado y otro no urbanizado, se busca evidenciar las distintas circunstancias de cada espacio y cómo estas afectan en la recepción de los mensajes de Gobierno, haciendo necesaria la ejecución de dos estrategias paralelas para que todos los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires conozcan una misma política pública.

- 
- Describir la situación socio-estructural de las villas del sur de la ciudad y así mismo, investigar la presencia del Estado en estos territorios y su dinámica de acción.
 - Estudiar cómo el Estado les comunica a los ciudadanos de los asentamientos no urbanizados sus políticas de acción y definir por qué difiere a la del resto de la ciudad urbanizada.
 - Desarrollar y comparar el diseño comunicacional aplicado a una villa y a la ciudad formal a través del Plan de Prevención.
 - Establecer la causa de las distintas estrategias profundizando en las similitudes y diferencias que hay entre la ciudad formal y la informal.
 - Analizar las distintas características y procesos que conllevaron cada una de las estrategias sobre el mismo problema.
 - Estudiar los aciertos y carencias del plan desarrollado en la ciudad informal.
 - Delinear propuestas para llevar adelante estrategias dentro de la villa con mayor éxito desde la perspectiva comunicacional.

En relación a la metodología a utilizar en la investigación, para corroborar los enunciados de la tesis, se utilizará el método cualitativo, sus técnicas y estrategias propias.

En cuanto a las técnicas que implementarán, por un lado, las entrevistas en profundidad. Se estima entrevistar cara a cara a la Jefa de Comunicación de la Subsecretaría de Hábitat e Inclusión del Gobierno de la Ciudad ya que la entidad trabaja diariamente en las villas del sur de la ciudad difundiendo políticas públicas. También se planea entrevistar personalmente al coordinador del Plan de Prevención del Dengue y profesionales involucrados en la difusión del Plan de Prevención en Villa 20, Recoleta y en medios de comunicación masivos.

Por otro lado, se realizará un estudio de casos. Se hará un análisis previo sobre la comunicación de políticas públicas dentro de los barrios carenciados llevados adelante por el Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat, para comprender las particularidades y dinámicas vigentes en esta clase de territorios. Este estudio nos dará un marco explicativo para comprender por qué el Plan de Prevención del Dengue no fue aplicada en todos los sectores de la ciudad por igual.

Luego se estudiará el caso del Plan de Prevención del Dengue como referencia troncal con el objetivo de identificar si efectivamente el Gobierno adapta la estrategia y el mensaje a los distintos públicos (según sus situaciones socio-económicas) que se encuentran dentro de la ciudad.

Es importante identificar cómo se les comunica un mismo mensaje a todos los ciudadanos que viven en distintas condiciones para evaluar los esfuerzos del Gobierno en lograr, efectivamente, la repercusión pretendida de sus políticas públicas.

El objetivo principal tras el análisis de casos es resaltar la necesidad de que se apliquen estrategias adaptadas a las particularidades de cada sociedad (ciudad formal e informal). También indagar sobre la argumentación de cada una, para comprender cada metodología en relación con las características de cada sociedad.

La tesis será íntegramente interpretativa y utilizará, como se dijo, el método cualitativo. Se estudiará la estructura comunicativa del Plan de Prevención poniendo especial foco en su aplicación dentro de las villas.

En síntesis, tomando en cuenta las diferencias sociales y estructurales de las poblaciones que habitan un territorio, se estudiará cómo el Estado difunde y aplica una política pública en zonas no urbanizadas, en comparación con otra urbanizada. Será

tomada como referencia la política del Plan de Prevención y se pretenderá analizar su estrategia de comunicación acorde y en relación a su público objetivo.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Capítulo 1:

Desarrollo del marco de referencia

1. Aproximación de la presencia del Estado en la ciudad informal

En el desarrollo de la tesis interesará identificar las características del Plan de Prevención del Dengue llevada adelante en las villas del sur de la Ciudad de Buenos Aires para identificar la estrategia comunicativa de la cual se vale el Gobierno para combatir la epidemia. A su vez, a través del método comparativo se establecerán las diferencias en la difusión de la política pública en comparación con la ciudad urbanizada.

Interesarán a su vez, los efectos intencionales que el Estado busca generar a través de su estrategia comunicacional de prevención del dengue ya que tiene como propósito influir al receptor en cuanto a su comportamiento de prevención. En base al modelo de Cartwright y Shramm se analizará cómo se logra que el mensaje sea recibido en cada contexto social logrando su efectividad para que el perceptor decida aceptar lo sugerido por el mensaje y también si el Gobierno se adapta a la capacidad lingüística e intelectual de su público objetivo.

También, a través de la teoría de la comunicación estructural-funcionalista se indagará precisamente en la función que el plan comunicacional de prevención del dengue cumple dentro de la sociedad considerando que dicha teoría promueve el cambio ordenado y busca controlar todos los componentes que amenazan la integración social como así también, entender cómo la comunicación funciona. La teoría admite la existencia de estructuras sociales, esto es, que los sujetos están inmersos dentro de estas estructuras y que las mismas condicionan sus comportamientos. Serán tomados como referentes diversos autores de dicha corriente como Laswell, Merton y Parsons.

El planteamiento sociológico estructural-funcionalista plantea: “No ya la sociedad como medio para la persecución de los fines de los individuos, sino que son estos últimos los que pasan a ser, en cuanto prestan una función, medio para la persecución de los fines de la sociedad, y en primer lugar de su supervivencia autorregulada.” (Wolf, 1987, p.72). Cabe resaltar que esta teoría también considera a la sociedad como una totalidad marcada por el equilibrio, siendo la enfermedad del dengue un desestabilizador en este sentido, y en la que los medios de comunicación tienen una gran importancia dentro de la estabilidad social ya que inducen a los habitantes a tomar medidas preventivas.

En este sentido, el subsistema de la comunicación por parte del Estado resulta importante respecto a un problema funcional particular: la adaptación del ambiente ya que todo sistema social para sobrevivir debe adaptarse al propio ambiente social. Los medios de comunicación de los que se vale el Estado son así instrumentos de control social que contribuyen a un equilibrio necesario, evitando en este caso particular, la expansión de la epidemia.

A partir de las teorías y autores expuestos y desde un enfoque comunicacional, se intentará desmenuzar el funcionamiento de las distintas partes del Plan de Prevención y el conjunto del sistema como así también, los significados que se entretienen y responden cuestiones sociales y culturales en cada ámbito socio-económico. Esto dará respuesta al motivo por el cual la estrategia llevada a cabo en barrios informales difiere, o debería diferir, a la aplicada en la ciudad formal.

2. Historia del dengue en la Ciudad de Buenos Aires

Antes de iniciar la investigación, es importante contextualizar la presencia del dengue en la Ciudad de Buenos Aires.

Según un informe elaborado por el Departamento de Epidemiología del Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad (documento privado y de uso interministerial), el dengue constituye la enfermedad viral más importante transmitida por artrópodos que afecta a la humanidad.

El país fue declarado libre del mosquito *Aedes Aegypti*, transmisor del dengue y la fiebre amarilla urbana en la década del '60, pero debido a que varios países no lograron la eliminación, se produjo paulatinamente la re-infestación. En los últimos 20 años ocurrieron varios brotes de dengue y dengue hemorrágico en la zona de Centro América, el Caribe y en Sudamérica.

Desde 1995 se detectó en la ciudad la reintroducción del mosquito vector, y se han registrado desde 1999 casos aislados que contrajeron la enfermedad en otros países de la región. En el curso del 2009 debido a brotes de países vecinos y varias provincias de Argentina, se produjo un aumento significativo de casos, llegando a desarrollarse circulación viral en el área metropolitana, con posibilidades de reproducirse en el ciclo primavera-verano-otoño la aparición de formas severas de la enfermedad.

El uso extendido de envases no retornables de lenta o nula degradación abandonados en espacios públicos y en domicilios; así como otros elementos considerados “útiles” que conservan pequeñas cantidades de agua por varios días; se convierten en los criaderos adecuados para la proliferación del mosquito vector. A esto se le suman otros factores: temperatura y humedad adecuada, alta concentración poblacional, y países vecinos con migrantes hacia y desde los mismos con endemias de dengue; ubican a la Ciudad de Buenos Aires entre los meses de octubre y mayo en riesgo variable de presentar epidemias de dengue.

El área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) presenta una ventaja estratégica debido a la temporada fría. Dado que aquí cesa la actividad larvaria es posible accionar sobre la forma de resistencia (huevos del vector), limpiando o eliminando los recipientes que los alojan. De hacer esto en forma amplia y conjunta, podrían disminuirse los índices vectoriales de cada próximo ciclo y, en consecuencia, el impacto de la enfermedad en la región.

Tras lo expuesto, el informe dice: “resulta necesario articular un programa con los distintos organismos del Gobierno y de otras organizaciones de la Comunidad para trabajar en forma integral en los diferentes momentos epidemiológicos y abarcar las distintas problemáticas que hacen a este tema, priorizando la disminución en la producción y eliminación de los criaderos del vector como la única prevención primaria disponible en la actualidad”.

El plan se basa en cuatro componentes que luego se traducirán en objetivos y actividades específicas (Ministerio de Salud, 2014):

- A.- Capacitación y participación comunitaria en el ordenamiento ambiental
- B.- Vigilancia y control epidemiológico integrado del vector, el virus y los casos
- C.- Asistencia adecuada de enfermos
- D.- Coordinación intersectorial
- E.- Difusión en medios masivos, escuelas y otras dependencias públicas y privadas”.

Siendo la enfermedad del dengue un problema que ha ido gradualmente en aumento desde 1995 en la Ciudad de Buenos Aires, se tornó necesario resolver mediante una política pública de prevención su factor desestabilizador del equilibrio: el mosquito *Aedes Aegypti*. En un contexto en el que distintos ministerios trazan un plan de

prevención, se indagará la función que cumple la estrategia propuesta en su público objetivo.

Así mismo, en qué medida se acerca a generar el cambio ordenado que propone y si es capaz de controlar las causas que provocan el problema. El estudio se llevará adelante desde una perspectiva comunicacional entendiendo a los canales de comunicación, incluidos los medios masivos, como factores determinantes para la repercusión de las políticas adoptadas y difundidas por el Gobierno.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR